CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

# RAPPORT

FAIT

PAR G. J. F. LOISEL,

Député par le département de la Manche;

*Sur la résolution qui autorise l'administration centrale du département de la Manche à faire procéder à l'adjudication au rabais des réparations des digues de la commune de Saint-Hilaire.*

Séance du deuxième jour complémentaire an 6.

Représentans du peuple,

Le Conseil des Cinq-Cents a pris, le 23 fructidor, sous la forme d'urgence, une résolution qui a pour objet des réparations aux digues de la commune de Saint-

Hilaire, à l'effet de préferver de l'envahiffement de la mer des fonds de cette commune & environnans.

Les motifs de l'urgence font ainfi conçus :

« Le Confeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le
» rapport d'une commiffion fpéciale, confidérant qu'il eft
» inftant de prévenir l'envahiffement par la mer des ter-
» reins fitués dans la commune de Saint-Hilaire, département
» de la Manche,

» Déclare qu'il y a urgence. »

La juftice de ces motifs eft évidente, & votre commiffion vous propofe d'approuver l'acte d'urgence.

Cette réfolution ne contient au fond que deux articles principaux. Par le premier, l'adminiftration centrale du département de la Manche eft autorifée à faire procéder à l'adminiftration au rabais des réparations des digues de la commune de Saint-Hilaire ; en conféquence, dans le plus bref délai, elle fe fera repréfenter le devis eftimatif par l'ingénieur en chef du département, fous l'infpection duquel les travaux feront faits.

Par le fecond, le rôle de répartition fera fait par l'adminiftration municipale du canton de Carentan, proportionnellement à la valeur des fonds que pofsèdent dans la commune de Saint-Hilaire les propriétaires qui ont intérêt à l'entretien des digues ; ce rôle fera rendu exécutoire par l'adminiftration centrale.

La réfolution a été provoquée par une pétition du 23 germinal dernier de la part de l'adminiftration centrale du département de la Manche, à laquelle font joints, 1°. une délibération prife par l'adminiftration municipale du canton de Carentan, dans le reffort duquel eft la commune de Saint-Hilaire, relative aux réparations de ces digues ; 2°. une lettre de ladite adminiftration centrale, à l'appui de ladite délibération municipale ; 3°. le devis eftimatif de ces réparations ; 4°. enfin le rôle de répartition fur les poffédans fonds de ladite commune de Saint-Hilaire, montant, d'après ledit devis, à 977 fr.

Votre commiſſion, indépendamment de l'examen & des réflexions qu'elle a faites ſur les pièces précitées, & dont elle va vous rendre compte dans un inſtant, s'eſt convaincue d'abord qu'il exiſtoit dans la réſolution un vice qui ne pourroit vous permettre de l'adopter. Ce vice réſulte de ce que l'adminiſtration centrale du département de la Manche s'eſt adreſſée directement au Corps légiſlatif ſans avoir tranſmis préalablement ces pièces à l'autorité ſupérieure administrative; que conſéquemment il n'y a eu à cet égard aucun meſſage du Directoire exécutif, & par là la hiérarchie des pouvoirs n'a point été obſervée.

Il n'y a ſans doute que le Corps légiſlatif qui puiſſe autoriſer une contribution telle que dans le cas dont il s'agit, d'après notre acte conſtitutionnel; mais il ne peut le faire ſans qu'au préalable les délibérations des corps adminiſtratifs, qui ont donné des avis favorables à cet égard, aient été ſoumiſes à l'autorité ſupérieure, qui, d'après la conſtitution, & notamment l'article 193, a le droit d'annuller ces actes. S'il pouvoit en être autrement, où ſeroit la certitude pour le Corps légiſlatif de la validité des opérations qui n'auroient pas été ſoumiſes à l'examen des chefs de l'adminiſtration? Ne pourroit-il pas arriver, comme on vous l'a déja dit, qu'au moment où vous autoriſeriez par un décret telle ou telle demande des corps adminiſtratifs, le Directoire exécutif, ou ſes miniſtres, annullaſſent ces actes d'après les pouvoirs qui leur ſont déférés par la conſtitution?

Tout ce qui concerne l'exécution des lois & les objets d'adminiſtration eſt donc du reſſort du Directoire exécutif, chargé par la conſtitution de ſurveiller par ſes commiſſaires cette exécution des lois; & ſi, à cet égard & en dernière analyſe, la déciſion du Corps légiſlatif devient indiſpenſable dans quelques circonſtances, ce ne peut être ſans l'intervention du Directoire, afin de pouvoir obtenir tous les renſeignemens néceſſaires pour mettre le Corps légiſlatif en état de prononcer en connoiſſance de cauſe.

Tels ont été, repréſentans du peuple, les principes qui

vous ont dirigés jusqu'à présent, & qui dérivent de l'acte constitutionnel, lorsqu'il s'agissoit de l'intérêt des communes pour échanges de biens d'hospices, acquisitions, aliénations ou autres objets semblables à celui que nous examinons. Vous avez voulu, & vous le voudrez dans tous les temps, que vos attributions soient respectées, & vous respecterez en même temps celles que la constitution a déférées aux autorités indépendantes de la vôtre, & ce n'est qu'en se renfermant strictement dans les principes que les lois peuvent être exécutées avec succès, & pour le bien de la grande nation que nous représentons.

Votre commission auroit pu s'arrêter à ce motif bien suffisant sans doute pour vous faire déclarer que vous ne pouvez adopter la résolution; elle a voulu se convaincre en outre si les pièces qui sont jointes ne fournissoient pas d'autres motifs également suffisans de rejet, afin, d'après les renseignemens que le Directoire ne manquera pas de prendre à cet égard, de pouvoir régulariser les opérations qui précéderont la nouvelle résolution que l'on présentera sans doute, puisque l'objet en paroît d'une nécessité indispensable.

Votre commission a remarqué d'abord, dans cet examen, que la question qui vous est soumise, toute simple & de peu d'importance qu'elle paroît au premier coup-d'œil, tenoit à quelques points importans de droit public & de législation sur lesquels il n'étoit pas inutile d'appeler l'attention de nos collègues des Cinq-Cents; attendu que notre législation est muette sur ces différens points. Une courte analyse des faits qui résultent de ces pièces en fera sentir toute l'importance.

Dans la partie du département de la Manche connue sous le nom de Cotentin, ci-devant district de Carentan, & dans la commune de Saint-Hilaire, qui est l'objet de la résolution, peu éloignée de la mer, il existe des digues qui ont été construites pour garantir de la submersion son territoire.

Il paroît que de tout temps l'usage a été que les propriétaires de cette commune, comme plus voisins & plus particulièrement intéressés à l'entretien de ces digues, en supportassent les charges. C'étoient les intendans des ci-devant provinces, sous l'ancien régime, qui faisoient faire ces contributions, & employoient leur autorité despotique pour contraindre à la réparation de ces digues les propriétaires qui s'y refusoient.

Toutefois paroît-il certain que la commune de Saint-Hilaire n'est pas seule intéressée à la conservation de ces digues; & si elles n'existoient pas, un terrein considérable des communes voisines & très-étendu seroit submergé.

Tel est l'état actuel des choses : ces digues ayant, à ce qu'il paroît, un besoin urgent de réparations, nous avons vu, par les pièces que l'administration municipale du canton de Carentan, d'où dépend ladite commune de Saint-Hilaire, s'étoit adressée, antécédemment au 11 frimaire dernier, à l'administration centrale du département de la Manche, pour aviser aux moyens de réparations de ces digues; que l'administration centrale avoit pris en conséquence, ledit jour 11 frimaire, un arrêté qu'elle a dû transmettre à l'administration municipale de Carentan.

Nous observons d'abord à cet égard que cet arrêté, provoqué sans doute par des pièces antécédentes, n'existe point dans les pièces de la commission, & qu'il se trouve seulement relaté dans une lettre de l'administration départementale du 19 frimaire à l'administration municipale de Carentan, ainsi que dans un arrêté pris par ladite administration municipale le 12 nivôse.

D'après l'énonciation référée dans ledit arrêté du 12 nivôse, l'arrêté du département du 11 frimaire porte que « les possédans-fonds dans la commune de Saint-Hilaire, » qui ont intérêt à l'entretien des digues, seront invités de » se cotiser pour faire les réparations les plus urgentes, & » que si lesdits possédans-fonds ne convenoient point entre » eux de cette cotisation & s'y refusoient, ils nommeroient

» un expert qui, avec un autre nommé par l'administration
» municipale, feroit l'estimation des dépenses qu'occasion-
» neroient lesdites réparations. »

C'est d'après cet arrêté relaté du 11 frimaire, & qui manque, que, cedit jour 12 nivôse, l'administration municipale, après avoir pris des considérations sur un procès-verbal qu'elle annonce du 4 nivôse, de la part des possédans-fonds qui se refusoient à ces réparations, lequel n'existe point encore dans les pièces, & sur un autre procès-verbal du 6 nivôse, de la part desdits possédans-fonds, par lequel ils ont dû nommer pour expert un citoyen Follain, procès-verbal qu'on ne voit encore point parmi les pièces; c'est d'après cet arrêté, disons-nous, relaté du 11 frimaire, que l'administration municipale nomme pour son expert un citoyen Dufour.

Enfin c'est en conséquence & de l'arrêté relaté du département du 11 frimaire & de celui du 12 nivôse de l'administration municipale que, le 7 pluviôse, les experts qui ont dû être nommés, savoir, le citoyen Follain pour les possédans-fonds, & le citoyen Dufour pour l'administration municipale, font un procès-verbal estimatif des réparations de ces digues, en présence de l'agent municipal de ladite commune de Saint-Hilaire, & du citoyen Charles Thois de ladite commune, ce dernier pour l'indication des endroits des digues qui pouvoient exiger des réparations.

D'après toutes ces opérations dont vous appercevez d'avance l'irrégularité, s'est fait le rôle de répartition des réparations de ces digues, qui est la quatrième & dernière pièce, pour le montant, comme je l'ai annoncé, à la somme de 977 fr.

De cet exposé exact, & de cette courte analyse des faits, il résulte qu'en supposant que ce soit aux possédans-fonds de la commune de Saint-Hilaire à supporter les réparations de ces digues, rien ne constate qu'ils aient été légalement appelés & convoqués; que le refus qui paroît avoir été fait par plusieurs n'est constaté par aucune pièce, ainsi que la

nomination de leur expert ; que le devis des réparations, appuyé ſur des pièces dont on ne connoît pas l'exiſtence, eſt de toute irrégularité, en faiſant intervenir en outre l'agent de la commune, & le citoyen Thois, comme tiers-expert, en quelque façon, ſans aucune eſpèce d'autoriſation & ſans qu'on voie ſur ce devis aucune ſignature de ces deux individus ;

Que le rôle de réparations quie n dérive eſt également irrégulier, & doit être conſidéré comme nul.

On voit en outre, par les pièces, qu'indépendamment des particuliers qu'on auroit pu comprendre ſur ce rôle, & qui ne devroient peut-être pas y être, on a entendu faire une exception dans cette répartition des biens qui pourroient appartenir à la République, en diſant que les individus compris dans ce rôle de répartition auroient leur recours pour les propriétés qui appartiendroient à la République.

Vous concevez, repréſentans du peuple, qu'une pareille exception ſeroit choquante & en contradiction manifeſte avec nos principes conſtitutionnels & d'égalité relativement aux contributions, puiſque ces contributions doivent être aſſiſes proportionnellement aux facultés de chacun, & que, quelque ſoit le poſſeſſeur de telle ou telle propriété ſoit la nation ou tout autre, il doit être aſſujetti nommément à ſa portion contributive, ſans qu'aucun puiſſe être forcé d'en faire les avances, & d'exercer une action recurſoire. Ainſi, ſous ce rapport, les baſes de cette répartition ſeroient encore vicieuſes.

Il eſt vrai qu'il paroît que le Conſeil des Cinq-Cents a reconnu l'irrégularité des pièces jointes à l'appui de la réſolution qu'il a priſe, & qu'il n'a pas entendu les légaliſer, puiſqu'il preſcrit des formes à remplir ; ſavoir, un devis eſtimatif de l'ingénieur en chef, & un rôle de répartition. Mais s'il étoit poſſible que vous ſanctionnaſſiez la réſolution, ne ſeroit-il pas à craindre que le rôle que l'on preſcrit de faire ne fût celui qui a été fait à l'avance, ainſi que le devis, ſans que votre commiſſion prétende par là élever le moindre doute

ſur l'exactitude et l'impartialité qui caractériſent l'administration centrale du département de la Manche; qu'enfin toutes les opérations qui ſe ſont faites juſqu'ici ne fuſſent regardées comme légalement & régulièrement faites? Ce devis de l'ingénieur en chef, preſcrit ſi juſtement par la réſolution, n'auroit-il pas dû être une des premières opérations dans la queſtion dont il s'agit pour avoir donné des renſeignemens au Directoire exécutif à l'effet de les tranſmettre au Corps légiſlatif, & mettre ce dernier à portée de pouvoir prononcer en connoiſſance de cauſe? Ne devroit-il pas y avoir un plan pour le nivellement, afin, dans tous les cas, d'éclairer la juſtice des autorités qui doivent prononcer ſur cette queſtion?

J'ai avancé, au nom de votre commiſſion, que la queſtion ſur laquelle vous aviez à prononcer, tenoit à quelques points importans de légiſlation & de droit public. En effet, ſi, comme il n'y a pas lieu d'en douter, les réparations de ces digues ſont urgentes & indiſpenſables pour la conſervation des terreins qu'elles renferment, ne doit-on pas conſidérer ſous quel rapport d'intérêt plus ou moins grand elles ſont, ſi, en intéreſſant l'agriculture, elles n'intéreſſent pas en même temps le commerce?

Dans le premier cas, ce ſeroit, à la vérité, une charge des poſſédans fonds, & conſéquemment qui devroit être répartie ſur la contribution foncière. Dans le deuxième cas, ce ſeroit en même temps une charge qui devroit être ſupportée par la contribution mobilière.

De plus, ou ces digues ſont particulières à cette commune, & alors ce pourroit être une charge particulière de cette commune, diſtraction faite néanmoins des propriétaires qui pourroient ſe trouver ſur les hauteurs, ces digues n'étant faites que pour préſerver les bas-fonds des inondations.

Ou ces digues ſeroient pour la conſervation de pluſieurs communes, ou d'une telle immenſité de terrein, que l'Etat devroit y ſubvenir, & alors ce ſeroit encore à ces différentes communes ou à l'Etat à ſupporter cette charge.

S'il y a eu de temps immémorial un uſage àbuſif, par lequel on auroit aſſujetti, dans cette partie de la France où les ci-devant ſeigneurs & princes avoient de très-grandes propriétés, quelques particuliers victimes de l'oppreſſion des grands, la longueur du temps ne peut jamais le légitimer, & dans le gouvernement républicain tout doit être peſé au poids de la plus ſtricte juſtice.

Les communes ne ſont-elles pas toujours mineures, lorſqu'il s'agit de leurs intérêts généraux, & conſéquemment ſous la ſurveillance paternelle des autorités ſupérieures qui doivent les régir ?

Notre légiſlation actuelle eſt muette ſur ces différens points, ainſi que ſur les formalités qu'il y auroit à remplir. Vous n'ignorez pas ce qui ſe paſſoit ſous l'ancien régime, par rapport aux délibérations des communes & à la convocation des différens poſſédans fonds; les *viſa* qu'il falloit obtenir des ci-devant intendans, lorſqu'il s'élevoit des conteſtations. Vous ſavez en même temps comment, depuis la révolution, les conſeils généraux des communes étoient inveſtis du pouvoir de prononcer ſur les affaires d'intérêt majeur & général; mais ces conſeils généraux, vous le ſavez encore, n'exiſtent plus depuis la nouvelle conſtitution. Si des particuliers, comme dans le cas préſent, ſe refuſent de contribuer, quels ſont les moyens de les y contraindre ? comment les appeler & les convoquer, puiſque perſonne ne peut être condamné, ſans, au préalable, avoir été entendu ? Seroit-ce devant les tribunaux civils ordinaires, comme il paroît que ce doit être, qu'on traduiroit les refuſans ? alors ce ſeroient des longueurs interminables, qui ne pourroient convenir à un cas d'urgence. Ne conviendroit-il pas mieux d'inveſtir les autorités adminiſtratives, chargées d'ailleurs du droit de ſurveillance, & qui dirigent toutes les opérations préliminaires, du droit de régler ces conteſtations, & de les juger adminiſtrativement ?

Tels ſont, repréſentans du peuple, les différens points

qu'il feroit néceſſaire d'approfondir. Votre commiſſion n'a pas cru devoir ſe livrer aux conſidérations & aux développemens que pourroit comporter une pareille matière. C'eſt un objet ſur lequel le Conſeil des Cinq-Cents ne manquera pas de porter ſon attention & d'en faire l'objet de ſes méditations, & de prendre quelque réſolution à cet égard.

Je me réſume, au nom de votre commiſſion. L'autorité ſupérieure administrative n'a point été conſultée dans la queſtion dont il s'agit ; l'adminiſtration centrale n'a point en conſéquence envoyé au Directoire tous les renſeignemens convenables, pour les tranſmettre enſuite au Corps légiſlatif. Les pièces à l'appui de la pétition ſont irrégulières, & les plus eſſentielles manquent.

Il eût été ſans doute, dans la circonſtance actuelle, plus agréable pour votre commiſſion, & à moi ſur-tout, plus à portée d'entrer dans les petits détails de cette localité & connoiſſant l'urgence de la demande en queſtion, de vous propoſer d'adopter la réſolution ; mais votre commiſſion jalouſe comme vous de ſe renfermer dans les principes & les règles pour rendre une loi juſte & irréfragable, toutes conſidérations pour les perſonnes & pour leur intérêt, comme pour le plus ou le moins d'importance, doivent diſparoître.

D'après tous ces motifs, votre commiſſion compoſée des repréſentans du peuple Cuilly, Anneci & moi, vous propoſe à l'unanimité de déclarer que vous ne pouvez adopter.

---

*Nota.* La réſolution miſe au voix a été rejetée.

---

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire, an 7.